

从制播合一到制播分离

——从新制度经济学看新一轮制播分离改革

岳淼 许林

(厦门大学新闻传播学院, 厦门 361005; 厦门大学新闻传播学院, 厦门 361005)

摘要 上海文广的制播分离改革标志着全国广电系统制播分离的开始。从新制度经济学来看, 制度变迁和创新的发生乃至最终实现会受到诸多因素的影响, 包括国家行为、组织和活动家行为、意识形态作用和路径依赖现象。

关键词 上海文广 制播分离 新制度经济学

中图分类号 G220 **文献标识码** A

From the Combination of Production and Broadcasting to Commission

——Viewing the New round of Commission Reform from the New Institutional Economics

Yue Miao Xu Lin

(School of Journalism and Communication, Xiamen University, Xiamen 361005; School of Journalism and Communication, Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract The commission reform of the SMG signifies that the commission reform of the national radio and television system has been officially launched. From the perspective of the New Institutional Economics, the occurrence of institution change and innovation even eventually achievement could be influenced by a number of factors, including country behavior, acts of organization and activists, the role of ideology, phenomenon of path dependence.

Key words SMG commission the neo-institutional economics.

2009年10月21日,上海文广新闻传媒集团正式分拆成上海广播电视台和上海东方传媒(集团)有限公司,标志着全国广电系统制播分离的大幕正式拉开。随后,湖南广电的改制方案也于同年12月通过广电总局的审批。目前,全国绝大多数省区都不同程度地启动和实施了制播分离改革,中央电视台和北京、江苏、上海、天津、湖南、浙江、辽宁等部分省级电台、电视台成立了由台控股的节目制作公司,积极推进制播分离改革。^①新一轮制播分离改革重拳出击,改革的重点是将广电行业内“政策允许的制作业务和经营业务分离出来,打造市场主体,推动广电产业做大做强。”^②

从制播合一到制播分离的转变,是广电体制的变迁和创新。按照新制度经济学理论,制度变迁,就是制度的替代、转换和交易过程。制度变迁和创新的发生乃至最终实现会受到诸多因素的影响。笔者结合新制度经济学的制度变迁理论,对这轮整体制播分离的特点做如下分析。

一、制度变迁中的国家行为

2009年下半年,国家广电总局密集出台关于制播分离的政策部署。7月7日至8日,2009年全国广播影视局长座谈会哈尔滨召开,讨论了关于推进广播电视制播分离改革试点工作的实施意见。7月16日,广电总局向各地广电局下发文件《广电总局关于推进广播电视“制播分离”改革(修改稿)》,《修改稿》规定,除影视剧外,电视台从市场购买节目的比例,原则上每年不低于播出总量的30%。8月26日,广电总局颁布《关于认真做好广播电视制播分离改革的意见》,《意见》要求以中央电视台、中央人民广播电台和部分省级、

副省级电台、电视台为重点,着力在影视剧、影视动画、体育、科技、娱乐类节目领域,积极稳妥地推进制播分离改革。^③这是广电总局第一次专门针对制播分离改革发布的指导性文件。同年8月19日,广电总局正式批复了上海广播电视制播分离改革方案。可以看出,这轮制播分离由国家主导,实行自上而下的改革,不同于以往自下而上的制播分离探索。

上世纪90年代以来,某些广播电台、电视台已经自发地开展制播分离,探索节目外包、购买或委托制作等多种分离形式,^④由于没有得到国家主管部门的充分肯定和支持,探索多以失败告终。制度变迁理论认为,制度变迁具有对国家行为的依赖性。因为某种制度创新需要付出巨大的费用,往往个人或团体都难以承担“第一行动集团”^⑤的职责。而“国家可视为在暴力方面具有比较优势的”^⑥组织,“具有一般社会组织所没有的强制力和“暴力潜能”,能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁,降低制度变迁的成本。”^⑦

这轮整体制播分离改革由国家来主导,属于强制性制度变迁,其特点是由政府命令和法律引入和实行制度变迁。强制性制度变迁能够借助政府力量,推动制播分离深入发展直至最终实现。制度变迁,实际上是权力和利益的转移和再分配。制播分离改革推翻了旧有制播合一的格局和秩序,必然会遭遇利益冲突,各种利益摩擦和矛盾如果处理不当,将成为改革障碍。这需要国家积极发挥主导作用,加大扶持力度,根据改革的具体情况制定相应的措施,妥善处理各方利益关系,完善相关配套措施,推动制播分离改革的深入。

这轮制播分离改革最引人关注之处,是把除新闻以外的节目制作和广告经营剥离出去,按市场化和公司化运作。随着改革的发展,电台、电视台所属节目制作公司可以吸纳社

会资本,条件成熟的可融资上市,广电传媒集团可以兼并、重组,实现跨区域、规模化的发展。在这个过程中,国家一方面应把持制播分离改革的方向和原则,加强宏观调控和监管力度,防止改革脱离轨道;另一方面应完善相关法律法规,为广电传媒集团的发展壮大提供制度保障和良性环境。

二、制度变迁中的组织和活动家行为

制度变迁理论认为,在制度变迁中存在初级行动团体和次级行动团体。初级行动团体是制度变迁的创新者、策划者、推动者,次级行动团体是制度变迁的实施者。初级行动团体和次级行动团体都是制度变迁的主体,他们共同推动制度变迁的发展。^⑧

政府是这一轮制播分离改革的策划者、设计者以及推动者,担负着初级行动团体的职能。而具体实施制播分离改革的广电传媒组织,是这轮改革的次级行动团体。次级行动团体是制度变迁的重要参与者和推动者,根据制度变迁的原则对方案进行评估和选择,推动乃至实施制度变迁。制度变迁中,需要数量巨大、分布广泛的次级行动团体合力推动制度变迁。此外,次级行动团体的质量以及行动积极性,都会影响到制度变迁的成效。

按照国家广电总局部署,这轮整体制播分离改革的主体,重点是中央电视台、中央人民广播电台和部分省级、副省级电台、电视台。目前,全国绝大多数地区都不同程度地启动和实施了制播分离改革,这有利于推动制播分离改革的全面发展。但是,在改革中要注意防止“一刀切”,各地经济条件和发展水平不同,各个广电传媒组织的情况差异很大,广电组织应根据自身的实际情况,推行符合自身特点的改革路径。如上海文广、湖南广电等试点单位,制播分离改革是其市场化、产业化发展达到相当水平基础上的必然选择。而对于那些企业化管理和内部改革还未到位的广电传媒组织,应“以制播分离改革带动内部管理改革和机制创新,推动劳动用工制度、收入分配、社会保障等方面的改革,建立健全相应的激励和约束机制,并深入推进管理机制的创新,建立台内事业产业分开运行管理的新模式。”^⑨“在坚持改革的大方向下,改革的具体思路、方法和步骤是没有固定模式的。”^⑩只有各个广电组织推行符合自身的制播分离,使资源和效能得到最大发挥,制播分离改革才能取得最佳的效果。

广电组织的制播分离,必然会引起内部机构的剥离与重组,牵涉到错综复杂的人事、财务等机制调整以及各种利益冲突,这些会牵绊甚至阻碍制播分离改革的进展。要处理好这些问题,需要有远见和魄力的行业领军人物与组织活动家,带领广电组织大刀阔斧、破旧立新,把握住大方向的同时灵活变通,大胆创新,确保改革的顺利进行。

三、制度变迁中的意识形态作用

新制度经济学家道格拉斯·C·诺思认为,意识形态是种节约机制。“在社会成员相信这个制度是公平的时候,由于个人不违反规则和不侵犯产权——甚至当私人的成本—收益计算会使这样的行为合算时——这一简单的事实,规则和产权的执行费用就会大量减少。”^⑪“如果占支配地位的意识形态旨在使人们相信现存的规则与正义是共存的,相应地,要使人们出于一种道德感来遵守这些规则,那么,成功的反意识形态的目标就是不仅要使人们确信他们众目睽睽的不公正是现行体制的一个不可或缺的部分,而且要使人们确信只有通过人们参与改变现行体制的活动,一个公正的体制才能到来。”^⑫

也就是说,意识形态会影响到制度执行的成本。在制度变迁

中,当社会成员确信制度变迁是合理和公平的时候,制度变迁的实施和执行费用就会大量降低;否则,“制度变迁的执行费用将上升,制度力将在各抒己见的社会主体的行为冲突中耗散殆尽”。^⑬

在这一轮制播分离改革中,我们可以看到舆论对制播分离改革的合理性一致表现出积极肯定的态度,作为先行者的上海文广,受到了业内人士的高度关注。广电行业对制播分离普遍持欢迎态度,这种积极接纳改革的意识形态为新一轮制播分离改革创造了有利的环境和条件,有利于降低改革的实施和执行费用。但是可以预想,随着改革的深入,各种复杂情况和问题有可能凸显,也必然会有人出现畏难情绪和退缩思想,届时,改革将会遇到重重阻力,执行费用将增加。要避免这种情况,应在改革中提供激励机制,确定合理的利润分配方式,对改革参与者给予足够的扶持,营造有利的舆论环境,让他们能够放下思想包袱;而对制播分离持不同意见的组织与个人,应加大宣传力度,通过宣传以形成统一的意识形态,从而节省制播分离改革的组织成本和信息费用。

四、制度变迁中的路径依赖现象

制度变迁中的路径依赖法则认为,制度变迁具有路径依赖的性质。路径依赖类似于物理学中的“惯性”,一旦进入某一路径(无论是好的还是坏的)就可能对这种路径产生依赖。即“人们过去作出的选择决定了他们现在可能的选择”。^⑭例如,在起始阶段带来报酬递增的制度,在市场不完全、组织无效的情况下,阻碍了生产活动的发展,并产生了一些与现有制度共存的组织和利益集团,那么这些组织和利益集团就不会推动现有制度的变迁,只会加强现有制度。因此,路径依赖对制度变迁具有极强的制约作用。

新一轮制播分离改革须警惕路径依赖现象。这轮制播分离改革是一个涉及诸多方面的系统工程,将会打乱现有各种内外部关系,引起利益格局的重新调整,如人事制度和分配制度的调整;同时会面临诸多需要突破的难题,如节目交易和产权保护不够完善,节目交易市场尚未形成,配套政策薄弱等。如果新一轮制播分离改革不能处理好这些问题,将会使改革锁定在低效率的路径下而导致停滞。

要克服改革的路径依赖问题,须大胆革新,冲破既得利益团体的阻挠;同时稳妥灵活地推进改革,处理好各方矛盾和冲突,降低制度变迁的成本。具体来说,新一轮制播分离改革应完善节目制作经营体系,培育节目制作市场主体,建立科学规范的节目评审交易机制;推动人事和分配机制改革,建立科学的人力资源管理和薪酬制度;进一步完善制播分离的保障政策,为改革的深入推进保驾护航。

只要措施得当,新体制就会在市场经济中焕发出旺盛的生命力。届时,制度变迁的收益远远大于成本,我国广电产业必将在新的制度安排中获得更多的发展空间。

注释

- ①④ 杨明品:《制播分离改革正当时》,湖南广播电视集团官网,2009-9-25。
- ② 林罗华:《制播分离与媒体转型——以上海文广新闻传媒集团实践为例》,《新闻前哨》2009年第12期。
- ③ 曾祥敏,何琴:《中国电视事业制播分离改革发展思路研究》,《现代传播》2009年第6期。
- ⑤ “第一行动集团”是指那些能预见到潜在市场经济利益,并认识到只要进行制度创新就能获得这种潜在利益的人。他们是制度创新的决策者、首创者和推动人。
- ⑥⑪ [美]道格拉斯·C·诺思著:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海三联书店,1991年版,第21、第53、第59-60、第1-2页。
- ⑦⑧ 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,2003年第2版,第113、第94页。
- ⑨ 吴克宇:《解析政策、交流经验、发展问题——全国电视制播分离改革论坛成果一览》,《当代电视》2010年第3期。
- ⑩ 张海潮:《简述国际电视总公司的制播分离实践》,《当代电视》2010年第3期。
- ⑬ 卢现祥,朱巧玲:《新制度经济学》,北京大学出版社,2007年版,第464页。